Direito, Legitimidade e Conflito Social: Estratégias e Impasses

LEILA LINHARES BARSTED

Nos últimos anos, o pensar sobre o direito, enquanto práticas, instituições e ideologia, tem ocupado alguns pesquisadores que procuram perceber a problemática do direito e da sociedade fora dos padrões dogmáticos. Tal esforço tem apresentado produtos extremamente enriquecedores à problemática colocada, tanto a nível dos conflitos urbanos, quanto rurais.

As questões da legalidade e da legitimidade saem de um território estritamente jurídico e passam a fazer parte de estudos sociológicos, políticos e antropológicos, que se detêm na análise da concretude da vida social.

O trabalho organizado por Joaquim Falcão * segue essa nova pista, ao se debruçar sobre um fenômeno típico, porque recorrente, das grandes cidades brasileiras: as invasões urbanas e o conflito de direito de propriedade delas decorrente.

A proposta do organizador e autor de um dos seis artigos que compõem o livro é traçar, através de distintas abordagens e perspectivas teóricas, uma análise das invasões urbanas marcada pela "pluralidade ideológica". Nesse sentido, economistas, juristas e cientistas políticos aceitaram fazer distintas leituras dos dados recolhidos por Falcão e sua equipe da Fundação Joaquim Nabuco, referentes a invasões de terrenos urbanos no Recife.

Os artigos têm, pois, como unidade a reflexão sobre esses dados empíricos, destacando-se, uns, pela preocupação em conferir um

---

* FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). *Conflito de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas.* Rio de Janeiro: Forense, 1984, 230 pp.

"status" teórico à problemática das invasões e, outros, por uma abordagem mais calcada nos dados empíricos.

As dificuldades e os riscos que uma abordagem interdisciplinar e pluri-ideológica coloca são apontados no primeiro artigo da coletânea. Boaventura de Souza Santos, em um instigante trabalho sobre "O Estado, o Direito e a Questão Urbana", chama a atenção para o fato de que o processo de pesquisa tem a presidir-lhe um trabalho teórico que garanta a sua unidade desde o início. Os dados não são "ateóricos" e a ilusão do ecletismo deve ser desvendada para não conduzir a erros, tanto na coleta, quanto na interpretação dos fatos. Colocadas essas questões metodológicas iniciais, os autores assumem os riscos de uma "inovação" e tornam seus artigos unidades independentes e criativas, abrindo um leque de análises sobre a problemática das invasões urbanas e do direito.

O objetivo de Falcão foi alcançado: as invasões urbanas e o conflito daí decorrente são destacados, não como fatos esporádicos e sim, como fenômenos que estão a merecer um tratamento teórico e a atenção de legisladores, juristas, técnicos em planejamento e políticos.

A apresentação da coletânea resume, de forma consistente, os artigos que dela fazem parte, delimitando as questões abordadas e os blocos de interesses. Esses artigos levantam, sem dúvida, questões extremamente importantes que nos levaram a algumas reflexões.

Em trabalho anterior, Joaquim Falcão (1981) já destacava uma questão presente nesta coletânea, no tocante à emergência de conflitos coletivos que não encontravam espaço para tratamento dentro do direito e das instituições jurídicas brasileiras. Essa questão aponta tanto para a necessidade de uma reformulação legislativa, dentro de uma ótica democrática, quanto para as formas paralelas ou alternativas que são buscadas na ausência de uma resposta institucional, criando uma convivência paradoxal entre um direito oficial e formas legais "inoficiais". No bojo de tal questão, está presente um questionamento da função social do direito e seu impasse em nossa sociedade.

O conflito social depara-se com uma doutrina jurídica que pulveriza as contradições, não reconhecendo seu caráter coletivo. O direito cuida dos conflitos de interesses entre indivíduos, presumindo a existência ideal de uma "igualdade das partes". Essa é a visão da doutrina liberal e individualista que alicerça e legaliza a ordem burguesa no Brasil, dando-lhe, simultaneamente, os instrumentos de repressão e de legitimação.

Se, em momentos de maior autoritarismo, a ordem jurídica liberal foi utilizada como mecanismo repressivo, não é menos verdade que essa mesma ordem é usada como recurso pulverizador do conflito. A lei, enquanto um desses recursos, aparece, na retórica do direito, como garantia da "liberdade das partes"; como forma de "resolver conflitos de interesses entre iguais", dentro de parâmetros legítimos e, portanto, legais. Nessa doutrina, não há espaço para o coletivo.

A legitimidade e a legalidade se confundem e se reforçam, nessa perspectiva doutrinária. A face de direção, conferida à instância jurídica, torna-a um instrumento político e ideológico privilegiado, enquanto instância que aparece "acima dos interesses conflitantes", elemento "neutro", "mediador", "distribuidor de direitos". Esses atributos compõem a retórica sobre o direito, o ritual e o simbólico do aparato judiciário. O impasse surge quando, diante de conflitos coletivos, que têm em seu cerne o questionamento de um dogma jurídico, o direito liberal e individualista, em princípio, não tem resposta.

Na realidade, a concepção do liberalismo jurídico implica na crença de que o direito nada mais é do que um comando com a possibilidade de cuidar da composição de todos os conflitos que possam ocorrer na sociedade, "restabelecendo o equilíbrio social". É essa crença na possibilidade de cuidar de "todos os conflitos" que vem sendo abalada pelos conflitos coletivos que esbarram no arcabouço jurídico liberal, estreito para o seu trato e que está a merecer uma cuidadosa reformulação, no quadro de um processo de transição democrática.

A crença do liberalismo de que o direito tem a possibilidade de resolver todos os conflitos, em que pese seu lado utópico, apresenta uma coerência muito grande. Senão, vejamos. Através de sua função de "mediação", o direito realiza a hegemonia burguesa, não apenas com o exercício da violência, mas com o exercício da direção ideológica. Tal exercício possibilita que, ao fazer concessões, o Estado burguês possa dispersar o conflito social.[1] Dessa forma, ao se propor resolver todos os conflitos, a retórica jurídica indica que o direito não os superará resolvendo-os, mas, sim, procederá, primordial-

1 A esse respeito, ver o artigo de Boaventura de Souza Santos na coletânea em questão. Em trabalhos anteriores, Santos tem-se dedicado à análise do direito e de formas jurídicas não estatais. Dentre esses, destaca-se o de 1977.

mente, à metamorfose desses conflitos sociais em conflitos individuais, diminuindo as tensões coletivas.

Paralelamente à concepção do individualismo jurídico, está presente, no direito brasileiro, a corrente doutrinária do Direito Social, cujos exemplos mais claros são as legislações trabalhistas e previdenciária. Essa expressão "direito social" significou uma ação legislativa do Estado, coerente com a ideologia liberal, que abrangeu todas as relações sociais, em particular, as relações oriundas de vínculos trabalhistas. Essa ação "legalizou" a classe trabalhadora e conferiu à relação capital-trabalho um "status" jurídico. É importante destacar que essa "legalização" representou um controle do Estado e uma possibilidade de metamorfosear o conflito de classes em conflitos de interesses, podendo ter tratamento legal, além de estar sob a coordenação e direção do Estado.

Essa nova vertente da ideologia jurídica, que se configurou na década de 30, caracteriza bem a concepção do direito brasileiro. Passa a existir uma legislação "não social", porque não preocupada com o coletivo, cujo exemplo é o código civil, e uma legislação social dirigida às classes populares.

A preocupação com o "social" não ficou restrita às relações de trabalho, deu-se a outras áreas do direito. Expressões como "função social da propriedade", ou leis sobre a posse e uso do solo urbano, foram incorporadas ao arsenal jurídico brasileiro, sem contudo, ferir a doutrina do individualismo jurídico que tem como seu pilar a defesa do direito de propriedade.

Um dos artigos da coletânea, de Álvaro Pessoa, traz à análise uma síntese da evolução legislativa brasileira, detendo-se, particularmente, nas medidas legais adotadas pelo Estado a respeito das questões habitacional e fundiária. Pessoa ressalta os pontos paradoxais das políticas públicas voltadas para tais problemas, chamando a atenção para o fato de que as propostas de resolução do problema habitacional não envolviam a questão da propriedade fundiária. Na realidade, esses paradoxos legais estão presentes em todo o conjunto de leis classificadas como "sociais".

O que os dados levantados por Falcão e sua equipe mostram é que todo o edifício ideológico do direito enfrenta impasses. De um lado, não tem capacidade de lidar, como pretende, com todos os conflitos; por outro, não tendo resposta jurídica a fornecer, o judiciário, instituição encarregada de decifrar e aplicar o direito, abre mão de suas atribuições para outros atores — o poder executivo e instituições da sociedade. Esse impasse, evidentemente, coloca a

questão da legitimidade da instância jurídica, no momento em que ela não consegue administrar todos os conflitos. Evidencia, também, uma convivência contraditória entre as normas estatais e as "normas" informais que regulam o conflito na sua concretude. É dessa convivência contraditória que derivam leituras distintas, pelos agentes sociais, dos conceitos de justiça e de direito.

O direito estatal define quem é e quem não é proprietário; quem pode e quem não pode se habilitar como parte numa ação e em que condições. Na prática, contudo, os agentes sociais extravasam os limites formais, pois, caso contrário, teriam que abrir mão de suas pretensões.

No caso das invasões e do conseqüente conflito daí decorrente, essa questão se torna ainda mais complexa. A maioria dos invasores, em todo o país, não tem para caracterizá-los vínculos formais com as instituições. O que vemos, em toda parte, são populações de baixa renda, percebendo, em sua quase totalidade, pequenas remunerações oriundas de um mercado informal de trabalho, onde não há carteira assinada e não se desconta para a previdência social. A informalidade do trabalho e a baixa renda não os habilita a serem proprietários junto ao mercado imobiliário formal. Para isso são necessários documentos, certidões, renda, emprego fixo, referência, fiador, etc.

Da informalidade no mercado de trabalho passa-se à informalidade na habilitação, seja pela sua precariedade, seja pela forma de consegui-la via invasão. Se alguém define uma estratégia para "formar" um invasor, certamente, os mecanismos do próprio sistema sócio-econômico, com suas regras e formalismos, desempenham um grande papel.

O direito de propriedade é, pois, colocado numa relação conflituosa com o direito à moradia, definido, não por critérios jurídicos estatais, mas pelo senso comum do que é "justo". Se existem regras formais que protegem o direito de propriedade, estas passam a conviver com as regras informais que criam o direito à moradia.

Uma outra ordem de reflexões diz respeito à necessidade de se reconhecer a magnitude do fenômeno das invasões urbanas. Este fenômeno indica a situação de extremo empobrecimento de amplas camadas da população ao longo do regime autoritário. Ameaçada pelo desemprego, pelo arrocho salarial, pela inexistência de políticas públicas voltadas, efetivamente, para a diminuição dos custos da reprodução da força de trabalho, a classe trabalhadora se depara, também, como a carência habitacional, caracterizada por Clóvis Ca-

valcanti, em seu artigo na coletânea, como "um dos horrores que estão no rastro da renda insuficiente, impondo uma estratégia que concilie a necessidade de abrigo com as minguadas receitas da população da periferia social" (:219).

Todos os projetos de construção de casas populares, objetivo que norteou a criação do BNH, têm esbarrado em dois grandes problemas: de um lado, o fato de que esses projetos não atenderam as camadas de baixa renda, voltando-se para os segmentos de média e alta rendas; de outro, esses projetos se desenvolveram isolados da questão salarial, mostrando-se inviáveis diante das impossibilidades concretas das camadas populares da população. Falar em invasão, dessa forma, aponta para o caminho informal de acesso à habitação e para o empobrecimento da classe trabalhadora, sem meios de alcançar o mercado imobiliário formal. Caso o trabalhador preencha as exigências deste mercado, suas possibilidades esbarram, a curto e médio prazos, na disparidade entre o salário e o custo da prestação imobiliária. Isso dá origem a um grande número de inadimplentes do sistema habitacional. Na maioria dos casos, o trabalhador sequer consegue ser o inadimplente, isto porque não chega a ter acesso à habitação, através dos mecanismos institucionais. Ele procura moradia em favelas, antigas invasões, ou, então, quando nem isso é possível, porque, nesses espaços, já se articulou um "mercado imobiliário" de aluguéis e venda e o trabalhador não dispõe de meios para fazer face a ele, sua única alternativa de moradia resume-se em ativar toda uma estratégia para a invasão — ocupar terrenos onde, da noite para o dia, erguerá sua morada e nela tentará permanecer o tempo mais longo que lhe for possível.

Portanto, pensar na invasão leva à reflexão de como a habitação deve ser entendida na dinâmica do desemprego, do aviltamento dos salários, das carências assistenciais, e na dinâmica de uma política autoritária na acumulação do capital.

A questão das invasões, conforme destacada na coletânea, não é uma questão meramente habitacional; é uma questão que tem em seu cerne as problemáticas fundiária e da reprodução da força de trabalho. Também não é uma questão meramente jurídica. Os autores, em textos distintos, destacam como as invasões configuram transgressões a princípios básicos do funcionamento da ordem capitalista, o que torna mais complexa e polêmica essa problemática.

Uma conclusão, portanto, a que se pode chegar, é que as invasões não são fenômenos esporádicos, fortuitos, num quadro de

desemprego e recessão. As trangressões de princípios básicos do capitalismo, como a propriedade privada, se dão num contexto político-econômico específico e dele não podem ser isoladas. Da mesma forma, a intervenção do Estado nos conflitos urbanos, que têm como origem as invasões, pode ser mais ou menos tolerante em função de conjunturas políticas mais democráticas ou mais autoritárias.

Ao discutirem os dados da pesquisa, os textos revelam distintas estratégias do Estado em tratar esses conflitos. Boaventura de Souza Santos destaca, por exemplo, que os mecanismos de dispersão do Estado são deflagrados "preferencialmente através do direito", podendo se caracterizar por formas repressivas, de neutralização ou de legalização do conflito. Nos casos analisados na coletânea, essas distintas estratégias do Estado foram encontradas, variando em função dos diversos momentos políticos em que se verificaram.

A defesa do direito de propriedade deu lugar, em alguns casos, à questão social da moradia, demonstrando o Estado uma flexibilidade em tolerar algumas invasões urbanas. Tal flexibilidade, contudo, curiosamente, nunca é encontrada quando se trata de invasões de propriedades rurais. O Estado tem sido extremamente rigoroso ao não permitir que trabalhadores ocupem fazendas; se isso ocorre, o Estado intervém com força, porque, na realidade, o que está sendo tomado não é a propriedade jurídica em si, mas a propriedade dos meios de produção.

Ao tolerar, em momentos mais democráticos, as invasões urbanas, o Estado se comporta como administrador das tensões sociais, procurando atender, seja por motivos clientelistas, ou para diminuir a repercussão do conflito, as reivindicações das camadas da população que lançam mão dessas estratégias na busca da habitação. De qualquer forma, é importante destacar que não será através da repressão ou da tolerância de invasões que será resolvida a questão fundiária urbana. Essa questão deixa entrever outras mais profundas, estruturais, que estão no cerne das relações de produção do Estado burguês no Brasil. Da mesma forma, não será apenas a elaboração de uma legislação mais democrática, ou menos democrática, com relação à questão habitacional, que, também, irá equacioná-la. Se remetemos a questão habitacional às possibilidades de reprodução da classe trabalhadora, essa questão poderá ser melhor encaminhada, ou democraticamente encaminhada. Se a problemática salarial, de emprego e da relação entre capital e trabalho forem objeto de uma legislação mais democrática, será possível tornar

menos onerosos, para a classe trabalhadora, os custos da sua reprodução.

Uma outra ordem de reflexões se coloca a partir da coletânea. É o reconhecimento de que o fenômeno das invasões representa um impacto no pensamento jurídico liberal. De que forma o direito tem se comportado diante deste impacto?

Na coletânea, destaca-se que, diante das invasões, o direito liberal se comporta de várias maneiras, variando da repressão à aceitação do fenômeno. Aceitar o fenômeno implica em aceitar a contradição entre os procedimentos formais, que negam espaço para o tratamento da pretensão dos invasores, e os procedimentos informais que geram novos contextos onde as pretensões são reconhecidas e tratadas. Aceitar as pretensões significa que o ordenamento jurídico se adapte às soluções políticas, recolhendo-se a um plano, aparentemente, secundário. O judiciário espera que o conflito tenha um tratamento político prévio.

Se, de um lado, a dogmática e o formalismo mostram-se inoperantes, colocando em risco a legitimidade do judiciário, por outro, esta instituição confere, posteriormente ao tratamento político do conflito, a legalidade e a legitimidade do ritual jurídico, resgatando, em parte, a sua própria legitimidade. A falência do judiciário, diante de um arcabouço jurídico estreito para aceitar as pretensões dos invasores, seria, na realidade, o deslocamento momentâneo do conflito para a esfera política, para, em seguida, retornar ao judiciário e se tornar legal, protegida pela lei. Afinal, sustada a expulsão, os invasores querem se tornar titulares legítimos de seus terrenos e habitações, conforme os dados e entrevistas realizadas por Falcão e sua equipe.

A existência de vários direitos, ou de um pluralismo jurídico, no trato dos conflitos oriundos das invasões urbanas, não significa, necessariamente, um enfraquecimento do direito estatal. A existência de formas jurídicas outras, compatíveis com a hegemonia do direito positivo, pode significar a flexibilidade deste direito quando prioriza a sua função de direito. Desde que não esteja em cheque o direito como um todo, enquanto práticas, instituições e ideologia, a instância jurídica pode absorver determinados conflitos, legalizá-los e deslocar a sua natureza contestadora para uma perspectiva reformista da lei.

Legalizando e, portanto, reconhecendo as pretensões dos invasores, o judiciário passa a ter sobre esse "litígio" uma total regulação. Pode-se questionar se essa flexibilidade faz parte da lógica

de dispersão do conflito. Evidentemente, sem supor um maniqueísmo do Estado, o que pode ser questionado é até que ponto essas aceitações esporádicas das invasões incorporam formas mais democráticas ou mais autoritárias. Até que ponto, por trás da lógica da aceitação do conflito e sua legalização, está uma postura mais democrática do judiciário, rompendo com o formalismo jurídico em nome do "social". Aceitando pretensões de um direito de moradia, o Estado estaria atuando, não apenas na direção de dispersar conflitos ou aceitar manipulações clientelistas, mas, também, atuando de forma inovadora, ao interpretar a realidade do conflito social diante de recursos jurídicos limitados para seu tratamento.

As limitações encontradas pelas populações "invasoras" em terem reconhecido seu direito de moradia, impostas por uma lógica que privilegia o direito de propriedade, não induz a que essas populações ilegitimem o direito estatal. O que os artigos da coletânea descrevem e analisam é o interesse constante, por parte dessas populações, de terem o título legal de propriedade das áreas invadidas. Não há uma rejeição ao direito de propriedade, enquanto princípio legal. O que é colocado é uma pretensão de extensão desse direito aos que não têm acesso ao mercado habitacional pelos mecanismos formais.

O princípio da legalidade norteia a pretensão dos "invasores" que, dessa forma, mesmo infringindo a lei, na prática, ideologicamente, endossam e legitimam os princípios do direito estatal. Diante desse aparente paradoxo, pensar em monismo ou pluralismo jurídico, necessariamente, implica numa análise minuciosa e complexa.

É sobre essa tarefa que se debruçam Tércio Sampaio Ferraz e Joaquim Falcão em seus artigos. A possibilidade de instrumentalização do direito e a convivência de formas jurídicas institucionais, ou não oficiais, são apreciadas na concretude do fenômeno das invasões. Os esquemas classificatórios dogmáticos mostram-se, através da análise dos autores, extremamente escassos, quando confrontados com a dinâmica do conflito social.

A existência de uma crise de legitimidade do ordenamento jurídico e de sua instituição, um dos pontos destacados por Falcão, apontaria, diante do fenômeno das invasões urbanas, mais para uma possibilidade de alargamento das fronteiras legais e institucionais, na aceitação de novas regras e encaminhamentos, do que para mudanças estruturais do direito positivo.

O alargamento das fronteiras legais (Barsted, 1982), longe de ser um gesto generoso do Estado, deve ser entendido como uma

pressão das lutas scoiais urbanas, pela intervenção de instituições, como a Igreja Católica, da sociedade na defesa das populações marginalizadas, dos mecanismos formais de aquisição de um lugar para morar. O reconhecimento legal de pretensões não inscritas no direito positivo pode indicar um movimento de fortalecimento dessas lutas, com a conseqüente reformulação ou criação de mecanismos jurídicos capazes de absorvê-las.

Sem dúvida, a coletânea levanta questões, sugere pistas e, principalmente, avança por um território extremamente significativo das contradições da sociedade brasileira — os conflitos urbanos. É importante chamar atenção que o trabalho de Falcão e de seus colaboradores, na análise dos conflitos urbanos e de sua relação com o direito, não se tem limitado a esta coletânea (Cf. Moura, 1984; Pereira, 1984). Esse dado aponta para o fato de que, talvez seja no Recife, pelo caminho aberto por Tobias Barreto, que vemos surgir uma Sociologia do Direito que alia à tradição teórica o desafio da pesquisa de campo, debruçando-se sobre os problemas que extrapolam as contradições de classe a nível das relações de produção. Pesquisar as condições de reprodução da classe trabalhadora se configura como um outro lado da moeda das contradições sociais, complementando a compreensão do fenômeno das lutas urbanas no Brasil

BIBLIOGRAFIA

BARSTED, Leila. "Legalidade e Conflito Social". In *Direito e Conflito Social.* Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
FALCÃO, Joaquim. "Cultura Jurídica e Democracia: A favor da Democratização do Judiciário" In *Direito, Cidadania e Participação.* São Paulo: T. A. Queiroz Ed., 1981.
MOURA, Alexandrina. Política e Direito: A Emergência de Contradições Urbanas e Legais. Recife: FUNDAJ. Mimeo., 1984.
PEREIRA, Afonso. Os Direitos Coletivos e o Estado: Uma Tentativa de Explicação Sócio-Jurídica. Recife: FUNDAJ. Mimeo., 1984.
SANTOS, Boaventura. "The Law of the Opressed: the Construction and Reproduction of Legality in Passagarda Law". *Law and Society Review*: 1977.